



Konkurrenceevne og sammenhængskraft

Fornyelse af den danske flexicurity model

Bredgaard, Thomas; Madsen, Per Kongshøj; Klindt, Mads Peter; Rasmussen, Stine; Halkjær, Jon Lystlund

Publication date:
2013

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Bredgaard, T., Madsen, P. K., Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Halkjær, J. L. (2013). *Konkurrenceevne og sammenhængskraft: Fornyelse af den danske flexicurity model*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

KONKURRENCEEVNE OG SAMMENHÆNGSKRAFT

FORNYELSE AF DEN DANSKE
FLEXICURITY MODEL

25. MARTS 2013

PROJEKT BESKRIVELSE FOR KOLLEKTIVT
FORSKNINGS PROJEKT

DELTAGERE:
THOMAS BREDGAARD
PER KONGSHØJ MADSEN
MADS PETER KLINDT
STINE RASMUSSEN
JON LYSTLUND HALKJÆR

FINANSIERET AF DEN OBELSKE
FAMILIEFOND

Indholdsfortegnelse

1. Projektets formål.....	3
2. Indledning.....	4
3. Teoretisk ramme	6
4. Hypotesegrundlag.....	11
5. Undersøgelsesmetoder	15
6. Formidling.....	18
7. Tidsplan.....	18
Referencer	19

Yderligere information

Thomas Bredgaard, projektleder

Aalborg Universitet
Institut for Statskundskab
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg Ø.

Tlf. 9940 2605
Email: thomas@dps.aau.dk

1. PROJEKTETS FORMÅL

Der er fortsat krise på det danske arbejdsmarked. Siden finanskrisen begyndte i 2008 er den registrerede ledighed mere end tredoblet og beskæftigelsen faldet med omkring 200.000 personer. Det har medført store underskud på de offentlige finanser. Genopretningen af de offentlige finanser er bl.a. sket ved reformer af dagpenge og efterløn samt besparelser på beskæftigelses- og efteruddannelsesindsatsen.

Denne situation har skabt stor utryghed blandt lønmodtagere og arbejdsløse. Utryghed for at miste sit job såvel som utryghed for at falde ud af dagpengesystemet. I øjeblikket falder flere end oprindeligt beregnet hver måned ud af dagpengesystemet, nogle til en tilværelse, hvor de end ikke er berettiget til kontanthjælp. Regeringen har lanceret ekstraordinære akutpakker, akutstillinger og forlængelser af dagpengeperioden ved deltagelse i uddannelsestilbud. Det har dog langt fra stillet fagbevægelsen og a-kasserne tilfredse. De kræver fortsat forlængelser af dagpengeperioden eller kortere genoptjeningsret. Under de seneste overenskomstfornyelser er det også blevet normalt at fagbevægelsen stiller krav om bedre ansættelsesbeskyttelse som kompensation for udhulningen af dagpengesystemet.

Den særlige danske balance mellem et fleksibelt arbejdsmarked, generøst dagpengesystem samt aktive beskæftigelses- og efteruddannelsestilbud er med andre ord under forandring. Det er karakteren og styrken af disse forandringer vi ønsker at undersøge i dette projekt samt, hvilke konsekvenser det har for arbejdsmarkedet.

Der er nemlig risiko for, at den unikke balance mellem konkurrenceevne og social sammenhængskraft er ved at blive sat over styr. En balance, som hidtil er kommet til udtryk gennem den såkaldte ”flexicurity model”, en model der kombinerer de liberale økonomiers fleksibilitet på arbejdsmarkedet med socialdemokratiske velfærdsstaters sociale sikkerhedsnet.¹ En model, der er blevet beundret og forsøgt kopieret i en række andre lande.

Det første formål med projektet er at undersøge, hvordan den hidtidige balance mellem fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet forandres. Det andet formål er, at komme med forslag til, hvordan balancerne i modellen kan fornyes.

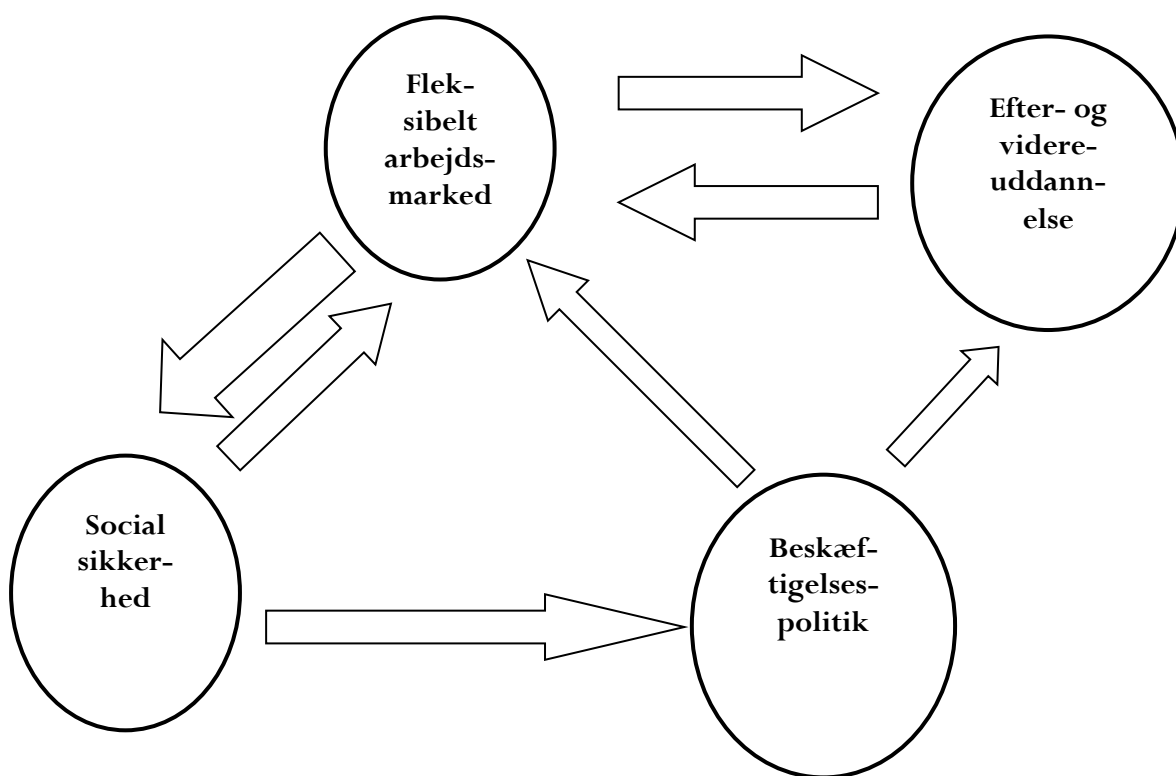
¹ Begrebet ”flexicurity” stammer oprindeligt fra Holland og er en sammentrækning af ”flexibility” og ”security”.

2. INDLEDNING

Dansk flexicurity er adskillige gange blevet fremhævet som rollemodel for hvordan andre lande bør kombinere fleksibilitet på arbejdsmarkedet med social tryghed og aktiv arbejdsmarkedspolitik (jf. Auer 2000; Wilthagen og Tros 2004; OECD 2004; Det Europæiske Råd 2007; Jørgensen & Madsen 2007; Den Europæiske Kommission 2010). Den danske version af flexicurity er blevet forbundet med høj beskæftigelse, lav ledighed, konkurrenceevne og social sammenhængskraft.

Det danske arbejdsmarked er som humlebien, der ikke burde kunne flyve (jf. Beskæftigelsesministeriet 2005). Ifølge konventionel visdom kan det ikke lade sig gøre at opretholde høj beskæftigelse og lav ledighed, når arbejdsløshedsunderstøttelsen og indkomstskatten er blandt de højeste i verden. Incitamentet til at arbejde bliver for lille, hævdes det. Arbejdsgivernes lette adgang til at hyre og fyre arbejdskraft burde også medføre at lønmodtagere føler sig utrygge ved at skifte job frivilligt. Når vi sammenligner det danske arbejdsmarked med andre lande er det dog vanskeligt at finde belæg herfor. En god forklaring på at humlebien kan flyve er det unikke samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet.

Figur 1. Dansk flexicurity



Dansk flexicurity betegnes også ”den gyldne trekant”. I det ene hjørne er det fleksible arbejdsmarked, hvor arbejdsgiverne har forholdsvis let adgang til at rekruttere og afskedige arbejdskraft. Det fleksible arbejdsmarked understøttes i det andet hjørne af et i international sammenligning forholdsvis generøst socialt sikkerhedsnet i form af dagpenge og kontanthjælp, som igen medvirker til at understøtte mobiliteten på arbejdsmarkedet. Dagpenge- og kontanthjælpssystemet understøttes i det tredje hjørne af en aktiv beskæftigelsespolitik, som dels skal sikre at ledige motiveres til at stå til rådighed

for arbejdsmarkedet, dels skal kvalificere deltagerne til en tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Et væsentligt element, som ikke blev fremhævet tilstrækkeligt i de tidlige analyser af flexicurity, er efter- og videreuddannelsessystemet. Dette system, som overvejende er skattefinansieret, giver rettigheder til livslang læring for både beskæftigede og ledige og styrker potentielt arbejdskraftens mobilitet og beskæftigelsesmuligheder (jf. Bredgaard m.fl. 2009). Pointen er, at der er en positiv komplementaritet mellem institutionerne, således at velfærdsstat og arbejdsmarked gensidigt understøtter og styrker hinanden (Klindt 2010).²

Der betyder omvendt, at forringet social sikkerhed samt besparelser på beskæftigelses- og efteruddannelsesindsats kan medføre lavere job mobilitet, mindre kvalificeret arbejdsstyrke og langsommere strukturlpasning, hvilket i sidste ende kan risikere at skade konkurrenceevnen og sammenhængskraften.

Dertil kommer langsigtede forandringer, som mere gradvist og upåagtet påvirker balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed. Væsentligst er nok den gradvise udhulning af dagpengesystemets kompensations- og dækningsgrad, samt væksten i andelen af lønmodtagere med funktionærlignende ansættelser og dermed bedre afskedigelsesbeskyttelse (jf. nedenfor).

Vi ønsker, som nævnt, at bidrage med forslag til, hvordan den institutionelle komplementaritet mellem fleksibilitet og sikkerhed kan fornyes i lyset af de kort- og langsigtede forandringer, som udfordrer balancerne. Dette forudsætter efter vores opfattelse ikke en tilbagevenden til den traditionelle flexicurity model, men en fornyelse af modellen. En fornyelse, som sikrer et mobilt arbejdsmarked med høj jobomsætning, konkurrencedygtige virksomheder samt social sammenhængskraft og sikkerhed for arbejdskraften.

Vi beskriver i det følgende den teoretiske ramme for projektet (afsnit 3). Derefter konkretiseres undersøgelsens hypotesegrundlag ved at specificere de hidtidige balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet samt hvordan disse er udfordret af kort- og langsigtede forandringer (afsnit 4).

Undersøgelsens data består af to primærkilder. For det første en interviewrunde blandt de centrale arbejdsmarkedsaktører, der har til formål, at undersøge deres opbakning og adfærd i forhold til Dansk flexicurity samt forslag til fornyelse af modellen. For det andet surveys af lønmodtagere og arbejdsgiveres erfaringer, holdninger og adfærd i forhold til flexicurity (jf. afsnit 5). Afslutningsvist følger tidsplan og overvejelser omkring publicering og formidling af projektet.

² Den stigende interesse for Dansk flexicurity op igennem 2000-tallet har ligeledes medført andre bud på udvidelser og nuanceringer af den oprindelige ”gyldne” trekant. Andersen og Mailand (2005) har argumenteret for, at overenskomstsysteet spiller en nøglerolle i udviklingen af Dansk flexicurity og medvirker til at øge både fleksibilitet og sikkerhed internt på arbejdspladserne. Et andet eksempel er Hansen (2007), som argumenterer for at flexicurity ud fra et kønsperspektiv burde omtales ”flexicarity” eftersom velfærdspolitikker om offentlig omsorg (f.eks. børnehaver) og individuelle rettigheder har understøttet kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse.

3. TEORETISK RAMME

I den offentlige debat er der forskellige vurderinger af, hvorvidt Dansk flexicurity er holdbar overfor de forandringer, som er foregået de senere år. Fagbevægelsen hævder typisk, at Dansk flexicurity er under afvikling pga. forringelser af dagpengesystem, videre- og efteruddannelse samt efterløn. Arbejdsgiverorganisationerne hævder omvendt, at disse besparelser er nødvendige forudsætninger for at bevare tilliden til den økonomiske politik og at de ikke bøjer sig for fagbevægelsens krav om bedre ansættelsesbeskyttelse under overenskomstforhandlingerne, hvorved fleksibiliteten på arbejdsmarkedet står uændret.³ Der mangler imidlertid efter vores vurdering et neutralt, videnskabeligt udgangspunkt for vurderingen af forandringernes karakter, størrelse og betydning for Dansk flexicurity.

Forandringerne har forskellig karakter, nogle er politisk bestemt (halvering af dagpengeperioden, fokus på motivationseffekt i den aktive beskæftigelsesindsats, nedskæringer i rettigheder til efter- og videreuddannelse), andre er strukturelt bestemt af arbejdsmarkedsmarkedsudviklingen (færre er dækket af fleksible afskedigelsesregler, faldende antal a-kassemedlemmer). Forandringerne har derfor også forskelligt tidsperspektiv, nogle er kortsigtede, andre er langsigtede.

For at vurdere forandringernes betydning for holdbarheden af dansk flexicurity er der efter vores opfattelse behov for et teoretisk udgangspunkt, der definerer former for institutionel forandring samt anviser en metode til at måle grader af forandring.

Ved at skelne mellem forandringsprocessen (gradvis eller abrupt) og forandringsresultatet (kontinuitet eller diskontinuitet) opstår fire typer af institutionel forandring (jf. Streeck og Thelen 2005: 9). Dette er vist i tabellen nedenfor.

³ I industriens overenskomst fra 2010 lykkedes det imidlertid CO-Industri at få indført en ekstra afskedigelsesgodtgørelse. HK kommunal og HK's a-kasse har desuden besluttet at indføre en medlemsfinansieret lønforsikring. Tanken er, at lønforsikringen skal øge kompensationsgraden til omkring 80 procent (ca. 4.000 kr. ekstra per måned) i omkring et halvt år. Det vil cirka koste 30-35 kroner om måneden per medlem før skat.

Tabel 1: Typer af institutionel forandring

		RESULTAT AF FORANDRING	
		<i>Kontinuitet</i>	<i>Diskontinuitet</i>
FORAND- RINGS- PROCES	<i>Gradvis</i>	1. Flexicurity reproduceres gennem gradvis tilpasning	3. Flexicurity forandres grundlæggende efter mange små, upåagtede forandringer
	<i>Abrupt</i>	2. Flexicurity overlever trods eksterne chok	4. Flexicurity bryder sammen og erstattes af en anden arbejdsmarkeds-model

Der er principielt fire udfaldsrum for, hvordan Dansk flexicurity forandres på længere sigt. I udfaldsrum 1 og 2 vil flexicurity bestå pga. evnen til at tilpasse sig forandringer, uanset om disse er små, gradvise forandringer eller større eksterne chok (f.eks. finanskrisen). I udfaldsrum 3 og 4 vil flexicurity forandres grundlæggende, således at der opstår en ny kombination mellem fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet. Forandringsprocessen kan også her være enten gradvis eller abrupt.

Finanskrisen kan efter vores vurdering forstås som et pludseligt, abrupt chok, som skabte et pres på forandringer af institutionerne i flexicurity. Det lykkes eksempelvis indenfor en kort periode at vedtage en halvering af dagpengeperioden og en tilbagetrækningsreform, som ville være politisk utænkelig inden finanskrisen. Det kan derfor teoretisk være frugtbart at kombinere indsigterne fra teorier om gradvis institutionel forandring med teorier om ”punkteret ligevægt” (jf. Baumgartner og Jones 1993, Pierson 1994).

Det er vanskeligt at forudsige de langsigtede konsekvenser af de forandringer, der foregår aktuelt. Det historiske institutionelle perspektiv kan af gode grunde ikke forudsige fremtiden, men er ikke desto mindre nyttigt til at vurdere udviklingsretningen for aktuelle institutionelle forandringer. Når vi anvender et længere historisk perspektiv vil hvad der i øjeblikket ligner abrupte, fundamentale forandringer måske mere være udtryk for gradvise transformationer. Halveringen af dagpengeperioden er en stor, abrupt forandring på kort sigt, men samtidig en gradvis forandring på den lange bane (før 1994 var dagpengeperioden eksempelvis på 9 år).

Vi tager udgangspunkt i teori om gradvis institutionel forandring. Denne er velegnet til at skelne mellem forskellige forandringsformer og til at forstå, hvordan mindre, upåagtede forandringer på sigt kan akkumulere til større grundlæggende forandringer (jf. Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010). En del af de forandringer af dansk flexicurity,

som vi har beskrevet, kan udmærket forstås indenfor denne teoretiske ramme. Litteraturen er samtidig interessant fordi den skelner mellem forskellige mekanismer for forandring og typer af forandringsagenter (Mahoney & Thelen 2010).

De er ifølge Mahoney og Thelen (2010) to mekanismer som driver institutionel forandring: Den relative magtfordeling mellem aktører i institutioner samt misforholdet mellem formelle regler og deres efterlevelse. Forandring sker ikke af sig selv, men ved at aktører handler strategisk. Aktørers adfærd kan have både intenderede og uintenderede virkninger på kort og langt sigt. Institutioner er frem for alt instrumenter til fordeling af magt og ressourcer. Institutionel forandring sker derfor ved skift i den relative magtbalance, der er mellem de aktører, som har interesser i institutionens udformning. Institutionel forandring sker desuden når problemerne ved fortolkning og efterlevelse af regler åbner mulighed for at aktører kan implementere eksisterende regler på nye måder. Aktører med divergerende interesser vil konkurrere om fortolkningen og implementeringen af regler eftersom udfaldet har stor betydning for ressourcefordelingen. Dette fremgår i beskrivelsen af de fire forskellige former for gradvis institutionel forandring, som præsenteres nedenfor.

Tabel 2. Former for gradvis institutionel forandring

	Forskydning (displacement)	Lagdeling (layering)	Drift (drift)	Omlægning (conversion)
Definition	Langsomt øget synlighed af underordnede institutioner ift. dominerende institutioner	Nye elementer som tilknyttes eksisterende institutioner forandrer gradvist deres status og struktur	Institutionel vedligeholdelse forsømmes	Genanvendelse af eksisterende institutioner til nye formål
Institutionelle regler	Eksisterende regler fjernes og nye regler introduceres	Nye regler introduceres ovenpå eller ved siden af eksisterende regler	Eksisterende regler medfører ændrede resultater pga. forandringer i omgivelserne	Eksisterende regler anvendes strategisk til andre formål
Mekanisme for forandring	Afhopning	Differentieret vækst	Bevidst forsømmelse	Omdirigering/ omfortolkning
Forandrings-agent	Oprører	Undergraver	Parasit	Opportunist
Eksempel	Fagbevægelsens krav om bedre ansættelsesbeskyttelse	Udbredelsen af funktionær-lovgivningen	Udhulningen af dagpengenes kompensationsgrad	Fra aktiv arbejdsmarkeds-politik til beskæftigelses-politik

Kilder: Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (2005): *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press + James Mahoney & Kathleen Thelen (2010), eds: *Explaining Institutional change – Ambiguity, Agency, Power*, Cambridge Uni. Press.

Forskydning sker når eksisterende regler udskiftes med nye regler. Denne form for forandring kan udmærket være abrupt og indebære pludselige, radikale forandringer. Den kan dog også være langsom og gradvis, som når nye institutioner introduceres, der udkonkurrerer eksisterende institutioner. Nye institutioner introduceres ofte af aktører, som var ”tabere” under det hidtidige system. Hvis det hidtidige systems støtter ikke er i stand til at forhindre afhopning til de nye regler, så sker der en gradvis forskydning. Et eksempel er fagbevægelsens strategiske skifte under finanskrisen, hvor krav om bedre ansættelsesbeskyttelse er blevet rejst ved overenskomstforhandlingerne som kompensation for et ”udhulet” dagpengesystem.

Lagdeling opstår, når nye regler vedhæftes eksisterende regler, hvorved de forandrer den måde hvorpå hidtidige regler strukturerer adfærd. I modsætning til forskydning, så introducerer lagdeling ikke helt nye institutioner eller regler, men involverer justeringer, revisioner og tilføjelser til eksisterende regler. Denne lagdeling kan imidlertid medføre fundamental forandring, hvis tilpasningerne ændrer institutionernes logik eller kompromitterer den stabile reproduktion af den originale ”kerne”. Lagdeling sker ofte når de aktører som udfordrer institutioner mangler kapacitet til at forandre de originale regler. De arbejder i stedet indenfor det eksisterende system med at tilføje nye regler ovenpå eller ved siden af ældre regler. De aktører som forsvare det bestående er måske nok i stand til at beskytte originale regler, men ikke til at forhindre tilpasninger og modifikationer. Hvert nyt element er en lille forandring i sig selv, som over tid akkumuleres til en stor forandring. Et eksempel på lagdeling er den gradvise udbredelse af funktionærlovgivning og vækst i antal lønmodtagere med funktionærlignende ansættelser (Strøby Jensen 2010). Denne gradvise forandring af arbejdsmarkedet indebærer at flere lønmodtagere opnår en bedre ansættelsesbeskyttelse end den der tidligere gjaldt for overenskomstdækkede lønmodtagere.

Drift opstår, når regler formelt består, men deres konsekvenser forandres på grund af ændringer i eksterne omgivelser. Når aktører vælger ikke at respondere på forandringer i omgivelserne, så kan denne manglende respons medføre at institutionens konsekvenser ændres. Et eksempel på denne form for forsømmelse af vedligeholdelse af institutioner er den gradvise udhulning af dagpengenes kompensationsgrad, som medfører at incitamentet til at lade sig arbejdsløshedsforsikre over tid formindskes for flere og flere grupper af lønmodtagere, hvorved systemet mister relevans og legitimitet.

Omlægning opstår når regler formelt består, men fortolkes eller implementeres på nye måder. Dette gab mellem regler og deres implementering er ikke udtryk for bevidst forsømmelse (som ved drift), men produceres af aktører, som aktivt udnytter de tvetydigheder der er indlejret i institutioner. Gennem omfortolkning og omdirigering lykkes det dem, at konvertere institutionen til nye formål og funktioner. Et eksempel er omlægningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik. Omlægningen kom mest markant til udtryk i skiftet fra en opkvalificeringsorienteret arbejdsmarkedspolitik, som kendetegnede Nyrup regeringerne i 1990'erne, til en mere motivationsorienteret beskæftigelsespolitik, som kendetegnede Rasmussen regeringerne i 2000-tallet. Og aktuelt, den nuværende regerings forsøg på at vende tilbage til en beskæftigelsesindsats med mere vægt på uddannelse og opkvalificering.

Forudsætningen for at anvende disse fire former for forandring er, at vi definerer den danske version af flexicurity som en institution. Flexicurity har tidligere været defineret som hhv. en særskilt politisk strategi, en særlig tilstand på arbejdsmarkedet og som en særskilt analytisk ramme (jf. Wilthagen & Tros 2004; Bredgaard m.fl. 2005, 2009).

I dette projekt betragter vi flexicurity som bestående af en række komplementære institutioner. Der er forskellige mere eller mindre formaliserede institutioner i den danske flexicurity model. Rådighedsregler er en type institution, som er formel og sanktioneret. Derimod er traditionen for, at reguleringen af løn- og arbejdsvilkår sker gennem forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter frem for gennem lovgivning, en mere uformel institution, som ikke håndhæves af tredjepart. Det er derfor væsentligt, at beskrive de gensidige forventninger og adfældsregler som karakteriserer flexicurity samt undersøge i hvilken udstrækning og med hvilke konsekvenser der pågår en forandring af institutionerne.

4. HYPOTESEGRUNDLAG

For at undersøge forandringerne af Dansk flexicurity er det nødvendigt først at redegøre for de hidtidige balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed. Balancerne er ikke et produkt af nogen bevidst politisk eller kollektiv strategi, men snarere resultatet af en længerevarende og gradvis opbygning og konsolidering af en række komplementære arbejdsmarkeds- og velfærdsinstitutioner (jf. Bredgaard m.fl. 2005).

1. Komplementaritet mellem det fleksible arbejdsmarked og det sociale sikkerhedsnet:

- Adgang til en relativ høj og langvarig dagpengeydelse samt til supplerende dagpenge reducerer lønmodtagernes frygt for ledighed og øger villighed til at skifte job. Det øger mobiliteten på arbejdsmarkedet.
- Oplevelsen af job sikkerhed, beskæftigelsessikkerhed og social sikkerhed afholder lønmodtagere og fagforeninger fra at stille krav om bedre ansættelsesbeskyttelse.
- Arbejdsgivere er ikke bekymrede for at ansætte ”marginalgrupper” (unge, ældre, personer med reduceret arbejdsevne m.v.) da de forholdsvis let kan slippe af med dem igen.
- Virksomhederne og arbejdsgiverorganisationerne støtter et forholdsvis generøst – og statsligt finansieret - socialt sikkerhedsnet, idet det friholder dem for de direkte omkostninger i forbindelse med afskedigelse og arbejdsløshed.

2. Komplementaritet mellem det sociale sikkerhedsnet og beskæftigelsespolitikken:

- Pligten til at deltage i aktivering motiverer ledige til at finde et arbejde eller undlade, at søge om offentlig forsørgelse (motivationseffekt).
- Skrappe rådighedskrav sikrer, at de arbejdsløse reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket øger arbejdsudbuddet.
- Retten til aktivering kan øge de lediges kvalifikationer og deres mulighed for at komme i beskæftigelse (opkvalificeringseffekt).

3. Komplementariteter mellem efter- og videreuddannelse og det fleksible arbejdsmarked:

- Beskæftigede deltager i løbende efter- og videreuddannelse, hvilket øger deres produktivitet og markedsværdi.
- Efter- og videreuddannelsen er overvejende af ikke-virksomhedsspecifik karakter, hvilket understøtter mobiliteten på arbejdsmarkedet.
- Arbejdsgiverne støtter et statsligt finansieret efter- og videreuddannelsessystem, idet det friholder dem fra de direkte opkvalificeringsudgifter.

Disse komplementariteter har historisk bidraget til at skabe et dynamisk og trygt arbejdsmarked, som har været til gensidig fordel for både arbejdsgivere, lønmodtagere og staten. Arbejdsgiverne har fået en veluddannet og mobil arbejdskraft. Lønmodtagerne har haft social sikkerhed i forbindelse med arbejdsløshed og jobskifte samt gode

muligheder for løbende opkvalificering. Og statens indirekte subventionering af virksomhederne har skabt et konkurrencedygtigt arbejdsmarked med høj social sammenhængskraft. Den danske flexicurity-model har derfor generelt en høj grad af ”institutionel komplementaritet”, hvilket på lang sigt styrker strukturomstilling og vækst.

I litteraturen om det danske arbejdsmarked er enkelte af disse sammenhænge i større eller mindre grad blevet undersøgt og dokumenteret (jf. Bredgaard m.fl. 2009; Klindt 2010; Velfærdskommissionen 2005; Arbejdsmarkedskommissionen 2008; Det Økonomiske Råd 2007; Trepartsudvalget 2006). Der er imidlertid også en del af antagelserne om lønmodtagernes og arbejdsgivernes adfærd, som ikke er undersøgt direkte i den foreliggende litteratur, idet der ikke tidligere er lavet survey af virksomhedernes og lønmodtagernes opfattelser og adfærd i dansk flexicurity. Som vi demonstrerer nedenfor er der samtidig en del af balancerne, som aktuelt er udfordret og under forandring. Der er derfor god grund til at undersøge nærmere, om der fortsat er positive komplementariteter mellem grundpillerne i den danske flexicurity model.

Vi skitserer i det følgende de væsentligste kort- og langsigtede forandringer, som udfordrer balancerne i dansk flexicurity. Dermed anskueliggør vi samtidig de centrale undersøgelsesspørgsmål.

1. Udfordringer af balancen mellem det fleksible arbejdsmarked og det sociale sikkerhedsnet

- Der er de senere år gennemført flere politisk bestemte besparelser i dagpengesystemet, herunder afkorting af retten til supplerende dagpenge (fra 52 uger indenfor 70 uger til 30 uger indenfor 104 uger), halvering af dagpengeperioden (fra 4 til 2 år) samt fordobling af genoptjeningskravet (fra 26 uger til 52 uger indenfor 3 år). Dette mindsker alt andet lige den sociale sikkerhed for forsikrede ledige.
- Dertil kommer den langsigtede tendens til udhulning af overførselsindkomsterne, idet de reguleres ud fra årslønnen på arbejdsmarkedet (eksklusiv pensioner) med et fradrag på 0,3 procent, som går til satsreguleringspuljen. Dette fradrag og den manglende pensionsindbetaling har de seneste årtier givet et mærkbart fald i kompensationsgraden. Da der desuden er et dagpengeloft (maksimalt 185.500 kr. årligt) er det de færreste lønmodtagere, som kommer i nærheden af den maksimale dagpengekomensation, som er 90 procent af hidtidig indkomst.
- Dagpengesystemet dækker en mindre andel af arbejdsstyrken, idet medlemskabet af arbejdsløhedskasserne er faldende (fra ca. 80 procent af arbejdsstyrken i 1995 til 70 procent i 2008). En del udfaldstruede dagpengemodtagere er ikke berettiget til kontanthjælp pga. formue eller gensidig forsørgerpligt.

2. Udfordringer af balancen mellem det sociale sikkerhedsnet og beskæftigelsespolitikken

- I flexicurity litteraturen skelnes mellem motivations- og opkvalificeringseffekter (jf. Madsen 1999). Der er det seneste årti ifølge flere observatører sket en gradvis omlægning af beskæftigelsesindsatsen hvor opkvalificeringstilbud er blevet nedprioriteret til fordel for motivationstilbud (jf. Bredgaard m.fl. 2011; Larsen 2009). Den nuværende regering ønsker omvendt at opprioritere opkvalificeringstilbuddene i

beskæftigelsesindsatsen.⁴ Hvis der ikke er en hensigtsmæssig balance mellem motivations- og opkvalificeringseffekter er der risiko for at beskæftigelsesindsatsen ikke er i stand til at understøtte virksomhedernes behov for motiveret og kvalificeret arbejdskraft.

3. Udfordringer af balancen mellem efter- og videreuddannelsessystemet og det fleksible arbejdsmarked

- VK-regeringens genopretningsplan medførte ligeledes besparelser på voksen- og efteruddannelsesområdet (VEU). Deltagerbetalingen til almen VEU og for deltagere med videregående uddannelse blev øget samtidig med at satserne for VEU-godtgørelse blev reduceret. Disse tiltag vil alt andet lige gøre det mindre attraktivt for beskæftigede at deltage i VEU og dermed potentielt svække arbejdsstyrkens produktivitet og arbejdsmarkedets mobilitet. Når en større andel af VEU-udgifterne desuden overvælttes på virksomhederne vil det formentlig medføre faldende VEU-aktivitet samt mere virksomhedsspecifik opkvalificering.

Spørgsmålet bliver derfor om flexicurity-modellen være i stand til at tilpasse sig de kort- og langsigtede udfordringer og adoptere institutionelle forandringer uden at de grundlæggende balancer forskydes. Eller om der vil ske en gradvis forandring af flexicurity hen imod mindre indkomstsikkerhed, højere ansættelsesbeskyttelse og lavere job mobilitet? Konsekvensen heraf kan, som vist i tabellen, være et mindre konkurrencedygtigt og sammenhængende arbejdsmarked.

Tabel 3. På vej mod en ny balance mellem fleksibilitet og sikkerhed?

	Traditionel balance	Ny balance
Kombination mellem sikkerhed og fleksibilitet	Generøs dagpengedækning og kontanthjælp ved ledighed understøtter et mobilt arbejdsmarked	Ringere dagpengedækning og frygt for ledighed medfører mindre, frivillig job mobilitet
Fagbevægelsens adfærd	Fagbevægelsen accepterer lav ansættelsesbeskyttelse	Fagbevægelsen kræver bedre ansættelsesbeskyttelse for kernearbejdskraften
Arbejdsgivernes adfærd	Arbejdsgivere er ikke bekymrede for at ansætte ”marginalarbejdskraft” (f.eks. unge, ældre, handikappede) fordi de let kan slippe af med dem igen	Arbejdsgivere fastansætter kun kernearbejdskraft. Den marginale arbejdskraft får tilbudt usikre og atypiske ansættelser.
Konsekvenser	Høj jobomsætning, hurtig strukturtilpasning	Lavere jobomsætning, langsommere strukturtilpasning

⁴ For eksempel er prisloftet for 6 ugers selvvalgt uddannelse for ufaglærte og faglærte, som tidligere lagde en væsentlig dæmper på lediges uddannelsesmuligheder, blevet fjernet. Desuden er forsøgsordningen med ”opkvalificeringsjob” for ledige med ansættelsesbevis forlænget med et år (tilskud til uddannelse op til 6 uger for ufaglærte og faglærte). Der er afsat flere midler til jobrotation, indsatsen for ledige ordblinde samt læse og skrivesvage er styrket, tilskudsperioden for voksenlærlingeforløb er forlænget osv.

		og mere polariseret arbejdsmarked
--	--	--------------------------------------

5. UNDERSØGELSESMETODER

En besvarelse af disse forskningsspørgsmål lægger op til et diakront perspektiv, hvor udviklingen i den danske model følges over tid. Der foreligger allerede en række studier af den danske flexicurity-modells historiske udvikling, som vil danne udgangspunkt for en generel analyse af udviklingen frem til i dag. Ambitionen med det foreliggende projekt er imidlertid at føre disse makroorienterede historiske analyser videre med henblik på at vurdere:

- Flexicurity-modellens udviklingsperspektiver baseret på en analyse af positionerne hos en række af arbejdsmarkedets centrale aktører
- Opfattelserne hos lønmodtagere og arbejdsgivere af modellens funktionsmåde i forhold til samspillet mellem de enkelte institutioner og skifte heri over tid.

Projektet er derfor opbygget af tre undersøgelser: Interviews med de centrale arbejdsmarkedsaktører samt surveys blandt lønmodtagere og arbejdsgivere.

Interviewrunde med arbejdsmarkedets centrale aktører: Formålet er at afdække, hvilke roller de forskellige aktører har spillet i forbindelse med forandringen af dansk flexicurity. Hvem har interesse i og har bevidst arbejdet for at forandre elementerne i modellen, og hvordan? Hvem er forandringsagenter og hvem har udgjort vetopositioner? Hvordan er organisationens støtte og opbakning til balancen imellem elementerne i dansk flexicurity? Har organisationen ændret adfærd i forhold til grundpillerne i flexicurity? Har organisationen været bevidste omkring konsekvenserne for indretningen af Dansk flexicurity? Hvilke fremtidsperspektiver ser aktørerne for dansk flexicurity? Vi anslår, at der skal gennemføres omkring 25 interviews. Desuden gennemføres et dokumentarisk studie af eksisterende skriftligt materiale.

Lønmodtagersurvey: Det overordnede formål er at undersøge om et repræsentativt udsnit af de danske lønmodtagere lever op til flexicurity-modellens antagelser om adfærd og om der er sket afgørende forandringer i adfærden. Motivet for at studere lønmodtagernes opfattelse af sikkerhed er således knyttet til diskussionen om, hvordan lønmodtagernes følelse af sikkerhed påvirker arbejdsmarkedets samlede funktion (Schmid & Gazier 2002; Wadensjö, m.fl., 1989; van den Berg et al 1997). Lidt forenklet kan man sige, at skellet her går mellem dem, der ser et vist niveau af usikkerhed som en forudsætning for et fleksibelt og velfungerende arbejdsmarked, og dem, der i stedet lægger vægt på, at sikkerhedsmekanismer øger villigheden til at tage risici, for eksempel ved at skifte arbejde eller ved at udvise faglig eller geografisk mobilitet. Det nærmere forhold mellem den individuelle vurdering af beskæftigelsessituationen og tilbøjeligheden til at udvise forskellige former for fleksibilitet vil således være i fokus i denne del af projektet.

Desuden er der spørgsmålet om, hvordan lønmodtagernes erfaringer med de forskellige former for sikkerhed på arbejdsmarkedet påvirker deres synspunkter på, hvordan offentlige velfærdsinstitutioner bør udformes. En undersøgelse af holdninger til reglerne for arbejdsløshedsforsikring viste, at erfaringerne med arbejdsløshed er af stor betydning (Gustafson 2003; Soidre 2004). Projektet vil undersøge holdninger til forskellige institutioner på arbejdsmarkedet (primært ansættelsesbeskyttelsen, arbejdsløshedsforsikringen, arbejdsmarkedsuddannelserne og andre aktive

arbejdsmarkedspolitikker) for at se, hvordan disse er relateret til opfattelser af sikkerhed på arbejdsmarkedet.

I forhold til de hidtidige komplementariteter i dansk flexicurity skal det derfor undersøges hvilke konsekvenser ændringerne i dagpengesystemet har for mobiliteten på arbejdsmarkedet? Vi undersøger dermed om der er sammenhæng mellem dagpengenes kompensationsgrad og jobmobiliteten? Hvad er den relative betydning af dagpengesystemet i forhold til andre faktorer, som indvirker på jobskiftetilbøjeligheden (konjunktur, alder, branche, karrieremuligheder osv.)? Hvilken betydning har ændringer i dagpengesystemet i forhold til krav om øget jobsikkerhed? Hvad er den relative betydning af dagpengeændringerne i forhold til andre faktorer som påvirker kravet om øget jobsikkerhed (stigende ledighed, afskedigelsesrisiko, alder, branche osv.)? Surveyen vil også afdække lønmodtagernes erfaringer med voksen- og efteruddannelsessystemet.

I dataindsamlingen vil der blive skelnet mellem kognitive og affektive aspekter (Berglund 2007; Guest 2004). De to dimensioner samvarierer formentlig, men to personer, som for eksempel vurderer, at de har omtrent samme niveau af jobsikkerhed behøves ikke at udvise de samme følelsesmæssige reaktioner.

Samtidig er det hensigten at undersøge ligheder og forskelle mellem sociale grupper som mænd/kvinder, ældre/ynge, indfødte/indvandrere, og lavt/højtuddannede. Vi ved allerede, at blandt andet jobsikkerhed opfattes forskelligt blandt forskellige af de netop anførte kategorier (Berglund 2007), men vi ved mindre om deres måder at reagere i forhold til indkomst- og beskæftigelsessikkerhed.

Gennem spørgeskemaundersøgelsen vil der som udgangspunkt kun kunne indsamles oplysninger om lønmodtagerne opfattelse af sikkerhed/usikkerhed på et givet tidspunkt. Ønsket om en belysning af udviklingen over tid kan ske med retrospektive spørgsmål med den usikkerhed, der følger heraf. Desuden vil de indsamlede data kunne kombineres med tilsvarende data fra forskellige europæiske lønmodtagersurveys. Der kobles desuden med registeroplysninger fra forløbsdatabasen DREAM, der omfatter alle personer, der har modtaget offentlige overførselsindkomster fra 1991 og frem.

Arbejdsgiversurvey: Der er os bekendt ikke tidligere gennemført konkrete undersøgelser af arbejdsgivernes holdninger og adfærd i forhold til dansk flexicurity. Det er derfor væsentligt at teste om flexicurity-litteraturens antagelser om arbejdsgivernes holder stik, og om der er differentieringer mellem forskellige typer af arbejdsgivere og arbejdspladser. Formålet med denne survey er således at undersøge i hvilket omfang arbejdsgiverne lever op til flexicurity-modellens antagelser om adfærd, og om adfærden er afgørende forandret over tid.

Det indebærer blandt andet, at vi undersøger arbejdsgivernes vurdering af et arbejdsmarked med fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, selv om det medfører en øget personaleomsætning. Spørgsmålene vil også afdække arbejdsgivernes villighed og praksis i forhold til at ansætte arbejdskraft fra arbejdsmarkedets marginalgrupper og således bidrage til et mindre segmenteret arbejdsmarked.

Tilsvarende vil spørgeskemaet afdække arbejdsgivernes opfattelse af betydningen af et forholdsvist generøst statsligt finansieret dagpengesystem for deres mulighed for at foretage en fleksibel tilpasning af arbejdsstyrken. På samme måde afdækkes vurderingerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik og af voksen- og

efteruddannelsessystemet. I hvilket omfang opfattes disse institutioner som støtter for opfyldelse af behovet for en kvalificeret og fleksibel arbejdsstyrke på de enkelte virksomheder?

Gennem spørgeskemaundersøgelsen vil der som udgangspunkt kun kunne indsamles oplysninger om arbejdsgivernes opfattelse af balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed på et givet tidspunkt. Ønsket om en belysning af udviklingen over tid kan ske med retrospektive spørgsmål med den usikkerhed, der følger heraf. En mulig kilde til longitudinale informationer vil dog være European Company Survey, som i 2004 og 2009 er gennemført af European Foundation for Working and Living Conditions i Dublin. Her findes blandt andet spørgsmål om fleksibilitet i ansættelsesformer og arbejdstid.

6. FORMIDLING

Afrapporteringen af resultaterne vil ske i form af konferencebidrag og artikler til internationale og nationale videnskabelige tidsskrifter.

Ambitionen er desuden at bidrage med populærvidenskabelige publikationer og konferencebidrag målrettet både et bredere publikum og arbejdsmarkedspolitiske aktører (herunder arbejdsmarkedets parter). Desuden planlægges konferencer og seminarer, som er målrettet projektets interessenter.

Der er afgørende for os, at den viden som projektet bidrager med formidles og omsættes til handling blandt arbejdsmarkedets aktører på både regionalt og nationalt niveau.

7. TIDSPLAN

1. I foråret 2013 udvikles spørgeskemaerne. Samtidig specificeres og indgås kontrakter med leverandører i forbindelse med gennemførelse af spørgeskemaundersøgelserne. Det planlægges at spørgeskemaundersøgelserne gennemføres samtidig i begyndelsen af efteråret 2013. Desuden planlægges de kvalitative interviews, som påbegyndes foråret 2013.

2. I efteråret 2013 leveres data fra de to surveys. Herefter gennemgås og oparbejdes datamaterialet, således at det er analyseklart. Sideløbende hermed fortsættes og afsluttes de kvalitative interviews. I foråret 2014 påbegyndes afrapporteringen af undersøgelsens resultater.

3. Den afsluttende analyse af status og perspektiver for den danske flexicurity-model kan derefter gennemføres i efteråret 2014. Resultaterne dokumenteres i en afsluttende dansk-sproget bog. Desuden udarbejdes akademiske og formidlende publikationer fra projektet, ligesom der afholdes et eller flere seminarer dels for danske arbejdsmarkedspolitiske aktører.

REFERENCER

- Andersen, S.K. og M. Mailand (2005): Flexicurity og det danske arbejdsmarked – Et review med fokus på overenskomstsystemet, Beskæftigelsesministeriet, Flexicurity – Udfordringer for den danske model.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2008): *Velfærd kræver arbejde*, København: Arbejdsmarkedskommissionen (august 2009).
- Arbejdsministeriet (1999): *Arbejdsmarkedsreformerne – en status*. København: Arbejdsministeriet.
- Auer, P. (2000). *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva: ILO.
- Baumgartner, F.R. og B.D. Jones (1993): *Agendas and instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Berglund, T (2007) ”Flexible Work Situations and Employees’ Thoughts of Leaving the Organization”, i Furåker, B., Håkansson, K. & Karlsson, J. Ch. (red.) *Flexibility and Stability in Working Life*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan
- Beskæftigelsesministeriet (2005): *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, T., F. Larsen og P.K. Madsen (2005): *Det fleksible arbejdsmarked – En forskningsoversigt*, Beskæftigelsesministeriet, Flexicurity – Udfordringer for den danske model.
- Bredgaard, T., F. Larsen, P.K. Madsen og S. Rasmussen (2009): *Flexicurity på Dansk*, Aalborg: CARMA research paper 2009:2.
- Bredgaard, T., H. Jørgensen, P.K. Madsen og S. Rasmussen (2011): *Dansk arbejdsmarkedspolitik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Campbell, J.L. (2011): The US financial crisis: lessons for theories of institutional complementarity, *Socio-Economic Review*, nr. 9, s. 211-234.
- Den Europæiske Kommission (2010): *Europe 2020 – Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States*, Brussels 27.4.2010, SEC(2010) 488 final.
- Det Europæiske Råd (2007): *Towards Common Principles of Flexicurity – Council conclusions*, Brussels: Council of the European Union (6. December 2007).
- Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi Forår 2007*, København: Det Økonomiske Råd (kapitel 3: Dansk arbejdsmarkedspolitik efter år 2000).
- Guest, D. (2004) ”Flexible employment contracts, the psychological contract and employee outcomes: an analysis and review of the evidence”, *International Journal of Management Review*, 5/6(1): 1-19.

Gustafson, P. (2003) ”Arbetslöshetsförsäkringen och de arbetslösa. Resultat från en attitydundersökning. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, Forskarrapport 128.

Hansen, L.L. (2007): From Flexicurity to Flexicarity? Gendered perspectives on the Danish model, *Journal of Social Sciences*, Årg. 3, Nr. 2 (s. 88-93).

Jørgensen, H og P.K. Madsen. 2007. *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*. Copenhagen: DJØF Publishing.

Klindt, M.P. (2010): Institutionel komplementaritet mellem velfærdsstat og arbejdsmarked, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og forvaltning (ph.d.-afhandling).

Larsen, Flemming. 2009. *Kommunal beskæftigelsespolitik: Kommunale jobcenter mellem statslig styring og kommunal autonomi*. Frydenlund Academic.

Madsen, Per Kongshøj (1999): *Denmark: Flexibility, security and labour market success*, Employment and Training Papers No. 53, ILO, Geneva

Madsen, Per Kongshøj (2003): “”Flexicurity” through labour market policies and institutions in Denmark”, in Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, International Labour Office, Geneva, pp. 59-105.

Madsen, P.K. (2011): Flexicurity I modvind – en analyse af den danske flexicurity-model under den økonomiske krise, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13. årg, nr. 4 (s. 7-21).

Mahoney J. & K. Thelen (2010): *Explaining Institutional change – Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press.

OECD (2004): *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Pierson, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.

Schmid, G. & Gazier, B. (2002) *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar.

Soidre, T. (2004) ”Unemployment risks and demands on labour-market flexibility: an analysis of attitudinal patterns in Sweden”, *International Journal of Social Welfare*, 13(2): 124-33.

Streeck, W. & K. Thelen (2005): *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press.

Strøby Jensen, C. (2010): Flexicurity og de danske arbejdsmarkedsrelationer – En eller to modeller?, *Dansk Sociologi*, Årg. 21, nr. 1 (s. 27-51).

Trepartsudvalget (2006): Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – rapport fra Trepartsudvalget, Finansministeriet.

van den Berg, A., Furåker, B. & Johansson, L. (1997) *Labour Market Regimes and Patterns of Flexibility. A Sweden-Canada Comparison*. Lund: Arkiv.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, København: Velfærdskommissionen, analyserapport.

Wadensjö, E., Dahlberg, Å., Holmlund, B. (red.) (1989) *Vingarnas trygghet: arbetsmarknad, ekonomi och politik*. Lund: Dialogos.

Wilthagen, T & F. Tros (2004): The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets, *TRANSFER – European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 166-187.